

# ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВАЯ ДОКТРИНА

## о доказанности публично-правового титула как условия допустимости осуществления публичной власти

10 января 2026 года

Настоящая государственно-правовая доктрина разработана Королевской Канцелярией Его Величества Объединённого Королевства Россия в целях развития и конкретизации принципов правовой непрерывности государственной власти и законности осуществления публичных полномочий.

Различаются две формы титула на право распоряжения публичной властью: натуральный и позитивный титул.

Натуральный титул представляет собой естественное, биосоциальное право на осуществление управленческих полномочий, основанное на фактических биосоциальных характеристиках лица, его натуральном социальном ранге, включая способность к управлению и обеспечению жизнедеятельности общества. Позитивный титул основывается на формально-юридическом акте передачи или подтверждения полномочий и подлежит проверке в порядке, выражаемом принципом Quo Warranto.

Позитивный публично-правовой титул и натуральный титул являются самостоятельными формами притязаний на осуществление власти.

Настоящая Доктрина ограничивает предмет своего регулирования исключительно позитивным публично-правовым титулом и не распространяется на вопросы установления, оценки или утраты натурального титула.

Доктрина основывается на принципе Quo Warranto, согласно которому любое осуществление публичной власти должно быть подкреплено доказанным правом на её осуществление.

Настоящая Доктрина устанавливает, что доказанность позитивного публично-правового титула является необходимым и предварительным условием допустимости осуществления любых форм публичной власти.

Положения настоящей Доктрины подлежат применению как единый стандарт доказывания при правовой оценке законности властных притязаний, осуществляемых органами публичной власти.

## Раздел I. Предмет доктрины

Настоящая Доктрина устанавливает правовые категории и критерии разграничения оснований осуществления публичной власти, а также условия допустимости её осуществления, ограничивая предмет регулирования позитивным публично-правовым титулом.

В целях настоящей Доктрины используются следующие основные понятия.

**Нормативное полномочие** — установленная нормой права возможность осуществления публичной функции в определённой сфере регулирования.

**Компетенция** — закреплённое в нормативных правовых актах распределение публичных функций между органами публичной власти.

**Принцип непрезюмируемости государственной власти** — публичная власть не считается существующей или допустимой без установленного и доказанного публично-правового титула.

**Публично-правовой титул (позитивный титул)** — юридически подтверждаемое основание осуществления публичной власти, устанавливаемое в порядке, предусмотренном настоящей Доктриной и соответствующим принципу Quo Warranto.

**Соотношение категорий** — нормативное полномочие, компетенция и публично-правовой титул (позитивный титул) представляют собой различные правовые категории. Наличие нормативного полномочия либо компетенции само по себе не означает наличие публично-правового титула.

**Условие допустимости публичной власти** — осуществление публичной власти в отношении конкретного объекта (земли, недр, имущества, территории и пр.) либо в публично регулируемой сфере допускается исключительно при наличии публично-правового титула, установленного в порядке, предусмотренном настоящей Доктриной.

## **Раздел II. Публично-правовой титул**

### **Статья 1. Определение публично-правового титула**

1.1. Публично-правовой титул — это юридически доказуемое основание осуществления публичной власти, представляющее собой совокупность юридических фактов, правоустанавливающих актов и иных доказательств, из которых непосредственно следует право государства либо конкретного органа публичной власти осуществлять публичную власть в определённой сфере, включая:

- распоряжение объектами публичного управления;
- осуществление управления;
- установление и изменение правового режима;
- осуществление контроля и надзора;
- применение мер публичного принуждения;
- совершение иных властных действий, затрагивающих права и обязанности лиц.

1.2. Публично-правовой титул устанавливает юридическую связь между субъектом публичной власти и сферой реализации публичной власти, подлежащую доказыванию в порядке, установленном настоящей Доктриной.

1.3. Публично-правовой титул является необходимым юридическим основанием осуществления любых властных полномочий независимо от их предмета, формы и сферы реализации.

1.4. Публично-правовой титул представляет собой самостоятельное юридическое основание осуществления публичной власти и не выводится автоматически из наличия нормативного регулирования либо организационного закрепления компетенции.

### **Статья 2. Структура и доказанность публично-правового титула**

2.1. Публично-правовой титул считается доказанным при условии установления на основе допустимых доказательств:

- первоначального возникновения публичного титула у носителя верховной государственной власти;
- субъекта, которому передан публично-правовой титул либо соответствующие полномочия;
- юридического основания такой передачи, включая правопреемство либо делегирование;
- объёма переданных полномочий и (или) сферы их осуществления либо определения объекта, к которому относится титул;
- непрерывной юридической последовательности передачи, делегирования либо правопреемства публичного титула.

2.2. Доказательства публично-правового титула должны содержать прямое указание на:

- носителя публичного титула, от которого он исходит;
- субъект, которому передаётся титул либо полномочия;

- юридическое основание передачи;
- объём передаваемых полномочий, сферу их осуществления либо соответствующий объект.

2.3. К доказательствам публично-правового титула относятся правовые акты и иные документы, включая, в частности:

- акты верховной государственной власти;
- акты о передаче либо делегировании полномочий;
- акты о правопреемстве;
- иные документы, позволяющие установить непрерывность юридической цепочки.

Документы, не содержащие прямого указания на передачу публично-правового титула либо правопреемство, не являются достаточным доказательством его существования.

Отсутствие любого из указанных элементов, противоречивость доказательств либо прерывание юридической последовательности означает недоказанность публично-правового титула.

### **Статья 3. Соотношение публично-правового титула и нормативного регулирования**

3.1. Наличие нормативных актов, регулирующих соответствующие общественные отношения, само по себе не свидетельствует о наличии публично-правового титула.

3.2. Публично-правовой титул предшествует правовому регулированию и является условием допустимости установления и реализации властных полномочий.

3.3. Нормативные и индивидуальные акты, не содержащие прямого указания на передачу публично-правового титула либо не подтверждающие его в соответствии с требованиями настоящего Раздела, не могут восполнять отсутствие либо недоказанность публично-правового титула.

3.4. Предположения, презумпции, ссылки на фактическое осуществление власти, участие в выборах, а также иные процедуры формирования органов публичной власти, применяемые в демократических государствах, либо общее нормативное регулирование не заменяют доказательства публично-правового титула.

3.5. Требование наличия доказанного публично-правового титула распространяется на все формы реализации публичной власти, включая нормотворчество, правоприменение, контроль и надзор, а также применение мер публичного принуждения.

### **Статья 4. Принцип непризюмируемости государственной власти**

4.1. Государственная власть и полномочия органов публичной власти не презюмируются и не предполагаются исходя из факта их осуществления, наличия организационной структуры либо нормативного закрепления компетенции.

4.2. Любое осуществление публичной власти подлежит предварительному установлению и доказательству публично-правового титула в порядке, предусмотренном настоящей Доктриной.

4.3. До момента доказанности публично-правового титула соответствующий орган публичной власти не рассматривается как обладающий юридически допустимым основанием для осуществления властных полномочий в отношении конкретного объекта либо сферы публичного управления.

## **Раздел III. Принцип недопустимости властных действий при недоказанности титула**

## **Статья 1. Бремя доказывания**

1.1. Орган публичной власти, заявляющий властное притязание либо осуществляющий любую форму публичного вмешательства, обязан доказать наличие публично-правового титула в объёме и с соблюдением требований, установленных Разделом II настоящей Доктрины.

1.2. Бремя доказывания публично-правового титула лежит на органе публичной власти, осуществляющем либо обосновывающем осуществление властных полномочий.

1.3. Доказывание наличия публично-правового титула осуществляется по соответствующему запросу любого физического лица, органа, организации либо в судебном порядке в соответствии с настоящей Доктриной.

1.4. Гражданин, организация либо иной субъект права не обязаны доказывать отсутствие публично-правового титула у органа публичной власти.

1.5. Недоказанность наличия публично-правового титула означает невыполнение обязанности по его доказыванию и влечёт правовые последствия, предусмотренные настоящей Доктриной.

## **Статья 2. Юридическое значение недоказанности**

2.1. Настоящая государственно-правовая доктрина не утверждает отсутствия права как такового. Она устанавливает, что осуществление властных полномочий до момента доказанности публично-правового титула в соответствии с требованиями Раздела II в отношении конкретного объекта либо при реализации любых иных властных полномочий является недопустимым.

2.2. Недоказанность публично-правового титула имеет место, в том числе, при:

- отсутствию документов, содержащих прямое указание на передачу публичного титула либо правопреемство;
- невозможности установить субъект, которому передан титул;
- отсутствию указания на объём переданных полномочий, сферу их осуществления либо соответствующий объект;
- прерывании либо противоречивости юридической цепочки передачи титула.

2.3. Недоказанность публично-правового титула образует состояние юридической и процессуальной недопустимости осуществления властного вмешательства.

2.4. При наличии спора недоказанность публично-правового титула подлежит установлению независимо от факта осуществления власти, наличия нормативного регулирования либо организационного закрепления компетенции.

2.5. Недоказанность публично-правового титула образует состояние юридической недопустимости осуществления властного вмешательства.

## **Раздел IV. Недоказанность публично-правового титула как отрицательный юридический факт**

### **Статья 1. Формы установления недоказанности**

Недоказанность публично-правового титула может устанавливаться на основании совокупности обстоятельств, в том числе:

- официальных ответов архивных учреждений об отсутствии соответствующих правоустанавливающих документов;
- уклонения органа публичной власти от предоставления сведений о правовом основании осуществляемых полномочий;

- переадресации запросов без указания места хранения правоустанавливающих актов либо уполномоченного органа;
- отсутствия реквизитов либо идентифицирующих признаков правовых актов, из которых следует возникновение публично-правового титула;
- искажений, подлогов либо несоответствия сведений, влияющих на воспроизводимость юридической цепочки титула;
- невозможности установить непрерывную юридическую последовательность актов и юридических фактов, из которых возникает соответствующий публично-правовой титул.

Указанные обстоятельства, рассматриваемые в совокупности, образуют юридически значимый отрицательный факт недоказанности публично-правового титула.

## **Статья 2. Юридическое значение молчания органа публичной власти**

Молчание либо уклонение органа публичной власти от предоставления сведений о правовом основании осуществляемых полномочий:

- не является юридически нейтральным обстоятельством;
- подлежит оценке при установлении доказанности публично-правового титула;
- может свидетельствовать о недоказанности заявленного публично-правового титула;
- образует форму неправомерного бездействия при наличии установленной обязанности по предоставлению таких сведений.

## **Раздел V. Правовые последствия недоказанности публично-правового титула**

### **Статья 1. Юридическая недопустимость властных действий**

1.1. Установление недоказанности публично-правового титула влечёт юридическую недопустимость осуществления властных полномочий в отношении соответствующего объекта либо сферы публичной власти.

1.2. До устранения недоказанности титула осуществление властных действий в отношении соответствующего объекта признаётся юридически недопустимым.

1.3. Орган публичной власти, публично-правовой титул которого не доказан, не вправе осуществлять распоряжение объектами, применять меры публичного принуждения либо иные властные действия.

1.4. Акты, решения и действия, совершённые при недоказанности публично-правового титула, не порождают правовых последствий для субъектов, на которые они направлены.

### **Статья 2. Правовые последствия**

2.1. Орган публичной власти с недоказанным публично-правовым титулом признаётся ненадлежащим субъектом публичного притязания в отношении соответствующего объекта.

2.2. Акты, решения и действия такого органа подлежат отмене, приостановлению или признанию недействительными независимо от их содержания, целесообразности или эффективности.

2.3. Суд или иной правоприменительный орган не вправе восполнять отсутствие публично-правового титула ссылками на систему публичного управления, фактическое осуществление власти либо иные косвенные обстоятельства.

2.4. Продолжение осуществления властных действий при недоказанности публично-правового титула может квалифицироваться как превышение публичных полномочий и влечёт установленную законом ответственность.

## **Статья 3. Исключение презумпции законности**

3.1. Недоказанность публично-правового титула исключает презумпцию законности действий органа публичной власти в отношении соответствующего объекта.

3.2. Состояние юридической недопустимости сохраняется до момента устранения недоказанности и подтверждения публично-правового титула в порядке, установленном Разделом II настоящей Доктрины.

## **Раздел VI. Сфера применения доктрины**

### **Статья 1. Общая сфера применения**

Настоящая доктрина применяется при рассмотрении дел и ситуаций, связанных с осуществлением властных притязаний и публичного вмешательства в отношении конкретных объектов публичного управления либо сфер публичной власти.

### **Статья 2. Объекты публичного управления**

К объектам и сферам публичного управления, в отношении которых применяется настоящая доктрина, относятся, в частности:

- прекращение деятельности образовательных и иных социальных учреждений;
- изъятие, реперофилитрование или распоряжение недвижимым имуществом;
- привлечение к ответственности за предполагаемое самовольное использование объектов;
- осуществление земельного, имущественного и административного контроля;
- снос объектов недвижимости;
- выселение и прекращение хозяйственной деятельности;
- регулирование использования земель и иных природных ресурсов;
- вмешательство в деятельность сельскохозяйственных предприятий, фермерских хозяйств и иных производителей сельскохозяйственной продукции;
- ограничения, запреты или прекращение деятельности в сфере производства и обращения сельскохозяйственной продукции;
- иные случаи осуществления публичного вмешательства, требующие доказанности публично-правового титула.

### **Статья 3. Предмет доказывания и правовая неопределённость**

3.1. Во всех указанных случаях предметом доказывания является наличие публично-правового титула у органа публичной власти в соответствии с Разделом II настоящей Доктрины.

3.2. Недоказанность публично-правового титула влечёт последствия, предусмотренные Разделами III–V настоящей Доктрины.

3.3. В период установления либо проверки публично-правового титула возникает режим правовой неопределённости, в рамках которого допускаются исключительно действия, направленные на сохранение существующего состояния соответствующих объектов и предотвращение их необратимого изменения.

3.4. Указанные действия носят исключительно обеспечительный характер, не создают публично-правового титула и не могут рассматриваться как его подтверждение либо легитимация.

## **Раздел VII. Пределы применения доктрины**

### **Статья 1. Ограничение предмета регулирования**

Настоящая государственно-правовая доктрина применяется исключительно как инструмент правовой оценки допустимости конкретных властных действий и не направлена на:

- оспаривание государственности как таковой;
- отрицание существующего конституционного строя;
- установление альтернативных систем публичной власти;
- признание права собственности либо иных вещных прав за частными лицами либо перераспределение права собственности между частными лицами.

### **Статья 2. Правовая природа доктрины**

Доктрина функционирует как процессуально-правовой механизм проверки законности публичного вмешательства, устанавливающий:

- критерии доказанности публично-правового титула;
- порядок оценки его отсутствия либо недоказанности;
- правовые последствия недоказанности титула.

## **Раздел VIII. Формула доктрины**

### **Статья 1. Общий принцип**

Публичная власть и осуществление публичных полномочий допустимы исключительно при доказанности их правового основания, выраженного в форме публично-правового титула, установленного в порядке, предусмотренном Разделом II настоящей Доктрины.

### **Статья 2. Недоказанность титула**

Недоказанность публично-правового титула влечёт юридическую недопустимость осуществления властных полномочий в отношении соответствующего объекта либо сферы публичной власти до устранения правовой неопределённости и подтверждения титула надлежащими доказательствами.

### **Статья 3. Правовые последствия**

3.1. Любые акты, решения, распоряжения и меры публичного принуждения, совершённые при отсутствии доказанного публично-правового титула, не порождают правовых последствий для граждан, организаций и иных субъектов публичного права.

3.2. Совершение таких действий может квалифицироваться как превышение публичных полномочий и влечёт установленную законом юридическую ответственность, включая дисциплинарную, административную, гражданско-правовую и уголовную ответственность, а также ответственность, предусмотренную нормами международного права.

## **Раздел IX. Вступление доктрины в силу и общий принцип применения**

### **Статья 1. Вступление в силу**

Настоящая государственно-правовая доктрина вступает в силу со дня её утверждения Его Величеством.

## **Статья 2. Общий принцип применения доктрины**

2.1. Настоящая Доктрина применяется к любым случаям осуществления публичной власти, в отношении которых заявляется наличие публично-правового титула и требуется его установление либо проверка в порядке, предусмотренном настоящей Доктриной.

2.2. Доктрина носит общий правовой характер и подлежит применению независимо от субъектного состава, формы государства, его внутреннего устройства либо системы органов публичной власти.

### **Разработано:**

Королевской Канцелярией Его Величества  
Объединённого Королевства Россия

Начальник Королевской Канцелярии  
Его Величества  
А.В. Петров

### **Утверждена:**

Указом Его Величества  
Короля и Великого Князя Андрея I,  
Короля Объединённого Королевства Россия  
от 10 января 2026 года

**Введена в действие с момента утверждения**